

# Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza

Enrico Gargiulo

*The aim of this article is to investigate the nature and the specificities of a new status that, as a consequence of the current “crisis” of national citizenship, is purchasing an increasing importance: residence. More in detail, the object of this paper is constituted by the attempt to understand whether the process of “location of the rights” that is taking place in many European states, and particularly in the Italian context, is shaping an inclusionary system of ‘local citizenships’ or, rather, an exclusionary one, based on a particularistic idea of membership.*

## Premessa

La cittadinanza, nel corso dell'età moderna, si è andata costituendo come lo strumento di definizione e di regolazione del rapporto tra uno Stato e i suoi membri. A partire dagli ultimi decenni del Ventesimo secolo, tuttavia, i mutamenti politici ed economici del sistema mondiale che hanno provocato la crisi dello Stato hanno messo in discussione questo rapporto. La cittadinanza, di conseguenza, da legame esclusivo tra i cittadini e gli Stati sta diventando una – sebbene ancora la più importante – delle forme possibili di relazione tra gli individui e un potere politico che non vede più negli attori statali la sua fonte esclusiva.

Nel momento in cui la cittadinanza ha cominciato a perdere la sua compattezza monolitica, i suoi “frammenti” hanno iniziato a muoversi, per così dire, verso l'alto e verso il basso. Verso l'alto, andando a comporre un nuovo status giuridico – la cittadinanza europea<sup>1</sup>; verso il basso, andando a legare a contesti locali la titolarità di alcuni diritti fondamentali. Alla cittadinanza nazionale, dunque, si affiancano nuove forme di cittadinanza<sup>2</sup>, rendendo estre-

<sup>1</sup> Sulle origini della cittadinanza europea cfr. Lippolis 1994.

<sup>2</sup> A riguardo, cfr. Baubock 1994, Soysal 1994 e Zanfrini 2007.

mamente complesso e articolato il quadro delle appartenenze e dei diritti e frammentando lo status di cittadino.

Mentre la cittadinanza sembra perdere la sua rilevanza, un nuovo status sta acquistando invece un'importanza crescente: la *residenza*. Al cittadino statale si affianca così un nuovo soggetto: colui che *risiede* legalmente all'interno di un territorio amministrativamente definito. Sebbene quella di residente non-cittadino sia una condizione di gran lunga antecedente alla cosiddetta "crisi dello Stato" – già in epoca medievale, infatti, era presente la figura del *denizen*<sup>3</sup> –, è con il processo di integrazione europea e, parallelamente, con il processo di regionalizzazione interno ai singoli Stati europei che tale condizione acquista una centralità del tutto inedita.

Il sistema di "cittadinanze locali" che sta lentamente prendendo forma presenta delle potenzialità ma anche degli evidenti rischi. Se da un lato i sistemi di diritti locali possono configurarsi come ambienti più inclusivi nei confronti dei migranti rispetto ai sistemi statuali in cui sono inseriti, dall'altro possono trasformarsi in meccanismi fortemente escludenti. La *residenza anagrafica*, ossia l'effettiva iscrizione nei registri anagrafici, è, nello specifico, l'oggetto della contesa tra coloro che promuovono forme di cittadinanza locale – almeno potenzialmente – universalistiche e coloro che, invece, difendono forme di cittadinanza locale sempre più particolaristiche.

Nelle pagine che seguono si cercherà di rispondere a uno specifico interrogativo: il processo di localizzazione dei diritti che sta avendo luogo in molti stati europei, e in particolare nel contesto italiano, sta dando forma a un sistema di "cittadinanze locali" più inclusivo oppure sta dando forma a un sistema ancora più escludente, incentrato su un'idea di appartenenza di tipo localistico?

Per cercare di rispondere a questa domanda, si partirà dal più eclatante tra gli episodi di esclusione legati alla residenza: l'Ordinanza comunale emanata dal sindaco di Cittadella. Poi si passerà ad analizzare la cittadinanza, mostrando le tensioni interne. Tensioni interne che, a quanto pare, contraddistinguono anche la residenza, alla quale sarà dedicata l'ultima parte di questo contributo.

### ***La cittadella assediata: la costruzione giuridica di un'emergenza immaginata***

Il 16 novembre 2007 Massimo Bitonci, sindaco del Comune di Cittadella (PD), sulla base dell'art. 54 co. 2 del TUEL<sup>4</sup> emana una *Ordinanza per l'at-*

<sup>3</sup> Sul significato di questo termine cfr. Hammar 1989.

<sup>4</sup> Questo articolo consente al sindaco, quale ufficiale del governo, di adottare provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini.

*tuazione delle disposizioni legislative generali in materia di iscrizione nel registro della popolazione residente e disposizioni congiunte in materia igienico sanitaria e di pubblica sicurezza.* L'iniziativa del sindaco di Cittadella, presto definita "ordinanza anti-sbandati", introduce, in materia di iscrizione anagrafica, controlli ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale. L'ordinanza, dunque, ha l'obiettivo di rendere più difficoltosa l'iscrizione nei registri anagrafici a individui senza fissa dimora, "barboni" e disoccupati, a prescindere dal fatto che i soggetti appartenenti a queste categorie siano o meno cittadini italiani. Ma l'ordinanza, partendo dal presupposto che i fenomeni migratori, in assenza di specifici controlli attuati a livello locale, potrebbero trasformarsi in una «vera e propria emergenza sotto il profilo della salvaguardia dell'igiene e della sanità pubblica nonché dell'incolumità dell'ordine e della sicurezza nella loro più ampia accezione del termine», presenta, di fatto, un obiettivo ben più specifico e mirato: non conferire la residenza legale a cittadini stranieri, comunitari o non comunitari che siano, pur se in possesso di un regolare titolo di soggiorno.

L'eventuale esclusione dall'iscrizione nei registri anagrafici è motivata con il mancato soddisfacimento, da parte dei soggetti richiedenti, di alcuni requisiti, declinati in maniera diversificata con riferimento alle specifiche categorie di cittadini stranieri. I cittadini comunitari intenzionati a soggiornare sul territorio italiano per più di tre mesi – tenuti quindi, sulla base della legge italiana, a iscriversi all'anagrafe – sono gravati di ulteriori obblighi rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale. Se privi di un regolare contratto di lavoro, devono essere detentori di un reddito non inferiore a una certa soglia – fissata a 5.061 euro nel caso in cui il richiedente l'iscrizione sia solo o, al più, accompagnato da un familiare, disporre di un alloggio avente determinate caratteristiche di salubrità, non essere soggetti "socialmente pericolosi". I cittadini extracomunitari, invece, per ottenere l'iscrizione nei registri anagrafici, devono soddisfare i seguenti requisiti: il possesso di una carta di soggiorno in corso di validità; nel caso che la carta sia scaduta o in corso di rinnovo, la disponibilità, al pari dei cittadini comunitari, di una «idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria»; un passaporto valido con regolare visto d'ingresso. Inoltre, l'Ordinanza prevede che, dell'avvenuta iscrizione anagrafica, debba essere data comunicazione alla Questura del capoluogo di Provincia.

Per comprendere meglio i contenuti dell'Ordinanza, soffermiamoci sul primo requisito – quello di carattere economico – e consideriamolo separatamente per quanto riguarda i cittadini comunitari e per quanto riguarda i cittadini extracomunitari.

Nella normativa italiana finalizzata alla regolamentazione del soggiorno dei cittadini comunitari sul territorio della Repubblica<sup>5</sup>, è già presente un requisito di questo genere. Il Decreto legislativo emanato a riguardo e la Direttiva europea da questo recepita prevedono infatti una disparità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini comunitari. L'ordinanza comunale emanata dal sindaco di Cittadella, tuttavia, si discosta in senso peggiorativo dalla normativa nazionale per la seguente ragione: la discriminazione avviene non sotto il profilo dei requisiti richiesti ma sotto quello del trattamento effettivo riservato agli stranieri comunitari, in quanto la norma comunale prescrive che, «preventivamente all'iscrizione anagrafica» – sospendendo quindi il relativo procedimento –, sia svolta una «adeguata attività di indagine e verifica in ordine a quanto dichiarato in particolare modo in merito all'individuazione della provenienza e alla liceità della fonte da cui derivano le risorse economiche».

Nel caso dei cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti, l'iscrizione nei registri anagrafici è, secondo la normativa italiana<sup>6</sup>, un diritto soggettivo incondizionato, così come lo è per i cittadini italiani: «le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani». L'unico requisito che i primi devono soddisfare rispetto ai secondi – per i quali il diritto di soggiorno sul territorio è coesenziale al loro status di cittadini – è appunto la regolarità del soggiorno sul territorio dello stato. Tale regolarità, peraltro, può essere intesa come una condizione più ampia del mero possesso di un permesso di soggiorno in corso di validità<sup>7</sup>, e ancor più ampia, a maggior ragione, del possesso di una carta di

<sup>5</sup> Cfr., a riguardo, il Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n.30 *Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, la circolare del Ministero dell'interno n. 19/2007 e il Decreto Legislativo 28 febbraio 2008, n. 32 *Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*. Recentemente, con il decreto-legge n. 89 del 23 giugno 2001, sono state introdotte ulteriori modifiche al decreto legislativo del 2007. Nella circolare n. 5188 del 29 giugno 2011 sono contenute alcune specifiche circa i contenuti e gli obiettivi di tale decreto.

<sup>6</sup> Cfr., a riguardo, il Decreto Legislativo 25 Luglio 1998 n. 286 *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (in particolare, l'art. 6 co. 7) e il Decreto del Presidente della Repubblica 31 Agosto 1999 n. 394 *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (in particolare l'art. 15).

<sup>7</sup> In questo senso, «l'esibizione del permesso di soggiorno non è di per sé il requisito per poter procedere all'iscrizione anagrafica del residente straniero, ma è solo la prova documentale privilegiata dell'esistenza del diverso e sostanziale requisito della regolarità del soggiorno. Ben potendo darsi che uno straniero regolarmente presente non sia in grado, per ragioni indipen-

soggiorno; possesso che, invece, è richiesto dall'Ordinanza. Una volta entrati regolarmente all'interno del territorio del paese ospitante, quindi, gli stranieri extracomunitari non sono tenuti a disporre di un reddito superiore a una certa soglia. Alla luce di queste considerazioni, è chiaro come l'iniziativa del sindaco di Cittadella introduca requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale. L'Ordinanza, infatti, oltre a richiedere la Carta e non il semplice Permesso di soggiorno, nel caso in cui questa sia scaduta prevede per i cittadini extracomunitari l'obbligo di dimostrare il possesso di «un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria».

Che siano comunitari o extracomunitari, dunque, per i cittadini stranieri, «a differenza che per gli italiani, il procedimento amministrativo viene sospeso, per dar luogo ad un sub procedimento diretto all'accertamento della effettiva esistenza del requisito reddituale, senza che abbiano rilievo le autocertificazioni, sufficienti per gli italiani e senza che le leggi in materia prevedano tale possibilità» (Campo 2007: 67).

Per quanto riguarda poi il secondo ordine di requisiti, quelli riferibili alle condizioni igienico-sanitarie dell'ambiente abitativo, l'Ordinanza è chiaramente illegittima (*Ibidem*). Nessuna norma, infatti, considera la disponibilità di un'abitazione idonea come un requisito per l'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari. Rispetto ai cittadini extracomunitari, parimenti, la richiesta di disporre di un alloggio conforme ai parametri previsti dalla normativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica è illegittima: tale richiesta è prevista ai fini della stipula del «contratto di soggiorno» dalla normativa in materia di immigrazione<sup>8</sup>; tuttavia, il controllo circa il suo soddisfacimento, come tale, è demandato allo Sportello Unico presso la Prefettura competente, e non all'Amministrazione comunale (Paggi 2007). In altre parole, la disponibilità di un alloggio conforme nulla ha a che vedere con l'iscrizione nei registri anagrafici; può essere considerata, piuttosto, alla stregua di un parametro in grado di condizionare l'ingresso del cittadino straniero nel paese ospitante. Una volta avvenuto l'ingresso e stipulato il contratto di soggiorno, il controllo sull'idoneità dell'alloggio si presume espletato; l'autorità comunale, di conse-

menti dalla sua volontà, di esibire il permesso di soggiorno in corso di validità» (Morozzo della Rocca 2006: 56). Inoltre, per gli stranieri extracomunitari l'iscrizione anagrafica può anche coesistere con uno stato di irregolarità: allo scadere del permesso di soggiorno, per coloro che sono in attesa di rinnovo l'iscrizione rimane valida; mentre per quanti non hanno richiesto il rinnovo decade soltanto dopo un certo periodo di tempo (cfr. *Ibidem*). In questo senso, quindi, tra gli iscritti all'anagrafe figurano anche soggetti irregolari.

<sup>8</sup> A riguardo, cfr. gli art. 5 bis e 22 del D. Lgs. 286/98 (come modificato dalla Legge n. 189/02).

guenza, non ha la facoltà di imporre un nuovo controllo<sup>9</sup>. Per queste ragioni<sup>10</sup> la richiesta avanzata nell'Ordinanza si configura come un «accertamento “sanitario”» che, in quanto «sistematico e non collegato a particolari situazioni già rilevate o segnalate, esula completamente dai poteri sindacali di tutela della salute pubblica e si appalesa dunque viziato sotto il profilo dell'eccesso di potere, per sviamento dell'atto rispetto alle sue funzioni tipiche» (*Ibidem*).

E veniamo al terzo ordine di requisiti, quelli relativi alla presunta “pericolosità sociale” dei soggetti richiedenti l'iscrizione nei registri anagrafici. A riguardo, l'Ordinanza dispone che se a richiedere l'iscrizione anagrafica sono «soggetti nei confronti dei quali, per notizie ed informazioni direttamente acquisite ovvero per atti emessi e/o provvedimenti precedentemente adottati da parte dell'Autorità Giudiziaria e/o di Pubblica Sicurezza», sia accertabile «un presunto *status di* pericolosità sociale tale da porre a rischio il mantenimento e la salvaguardia dell'ordine e la sicurezza pubblica», preventivamente alla loro iscrizione sia data debita informazione, a riguardo, «alla Prefettura ed alla Questura di Padova», istituendo, a tal fine, «un'apposita commissione interna, costituita dall'ufficiale d'Anagrafe, da un funzionario dell'Ufficio demografico e da un appartenente la Polizia Locale, con il compito di esaminare le singole richieste e ove ne sussistano i motivi, stabilire la necessità di inoltrare l'informativa preventiva al Prefetto ed al Questore di Padova». Su questo punto, l'Ordinanza è piuttosto ambigua: se considera la pericolosità sociale come un elemento ostativo all'iscrizione, allora si configura come illegittima, dato che le norme di legge e le circolari ministeriali sono molto chiare nel non attribuire alle Amministrazioni locali simili poteri di veto; se, viceversa, prevede l'obbligo di segnalare alla Prefettura e alla Questura soggetti presunti pericolosi, allora è parimenti illegittima, perché va a condizionare l'esercizio del diritto di residenza (Campo 2007: 68). L'Ordinanza, insomma, rischia di bloccare a monte le iscrizioni anagrafiche «solo perché si presume una possibile pericolosità che deve essere accertata da altri soggetti istituzionali a ciò preposti dalla legge, specie se si considera che l'iscrizione anagrafica non toglierebbe comunque nulla alla possibilità di adottare i provvedimenti

<sup>9</sup> Nell'Ordinanza, peraltro, non è nemmeno indicato, in maniera chiara, quali siano i parametri a cui fare riferimento per verificare l'idoneità dell'alloggio (Paggi 2007).

<sup>10</sup> Su questo punto, l'iniziativa del sindaco di Cittadella contrasta esplicitamente, oltre che con le norme in materia di immigrazione, anche con la l. 1228/1954 e con il D.p.r. n. 223/1989 – norme che, nel momento in cui l'Ordinanza è stata emanata, costituivano il fulcro della normativa sulla residenza –, e con le Circolari del Ministero dell'Interno n. 8 del 29 maggio 1995 e n. 2 del 15 gennaio 1997, impartite per assicurare la dovuta omogeneità, su tutto il territorio nazionale, al riconoscimento del diritto di iscrizione anagrafica delle persone che abitano in alloggi fatiscenti o precari e delle persone con precedenti penali.

sanzionatori del caso – da parte degli organi realmente competenti – se e quando necessario» (Paggi 2007).

Il caso dell'Ordinanza di Cittadella qui riportato, dunque, evidenzia immediatamente quanto la residenza stia acquistando centralità negli ultimi anni. Per comprendere meglio questo processo, è necessario focalizzare l'attenzione sullo status al quale sembrerebbe che la residenza stia sottraendo centralità: la cittadinanza.

### *La cittadinanza: aporie e tensioni interne di uno status "in crisi"*

Marshall definisce la cittadinanza<sup>11</sup> «uno *status* conferito a tutti coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità. Tutti quelli che posseggono questo *status* sono uguali rispetto ai diritti e ai doveri conferiti da tale *status*» (Marshall 2002: 31). Oltre a questa dimensione giuridica, però, è presente, secondo lo studioso inglese, un'altra dimensione. Discutendo a proposito della differenza tra forme di integrazione sociale basate sulla parentela o sulla finzione di un legame comune e quella particolare forma di integrazione che si chiama cittadinanza, egli afferma che quest'ultima «richiede un legame di genere differente, una percezione diretta dell'appartenenza alla comunità, appartenenza fondata sulla fedeltà a una civiltà che è possesso comune. È una fedeltà di uomini liberi, forniti di diritti e protetti da un diritto comune. La sua crescita è stimolata sia dalla lotta per ottenere questi diritti che dal loro godimento una volta ottenuti» (*Ivi*: 43). L'enfasi, in questa seconda parte della definizione, è posta non più sullo status giuridico del cittadino, ma sul legame tra quest'ultimo e la comunità di appartenenza. Il carattere "comunitario" della cittadinanza marshalliana in questo passaggio si fa dunque esplicito.

Sintetizzando, nella prospettiva di Marshall la cittadinanza è uno status giuridico che, come tale, conferisce a chi lo riveste un patrimonio di diritti e di doveri. Al contempo, però, la cittadinanza è una forma di appartenenza soggettivamente percepita a una comunità, una percezione plasmata e continuamente rinforzata dalle lotte portate avanti per ottenere determinati diritti.

Dalla definizione che Marshall fornisce della cittadinanza, dunque, emerge una natura multidimensionale di questa istituzione. Prendendo spunto dalla definizione fornita dallo studioso inglese e ampliando di qualche grado la prospettiva è infatti possibile individuare quattro dimensioni della cittadinanza:

- la cittadinanza come *partecipazione* alla vita politica – la "lotta" per ottenere i diritti;

<sup>11</sup> Sulla concezione della cittadinanza elaborata da Marshall cfr. Picchio 2008.

- la cittadinanza come senso di *appartenenza* soggettivamente esperito – la percezione diretta dell'appartenenza a una comunità, che si fonda sulla fedeltà a una civiltà comune;
- la cittadinanza come *status giuridico*;
- la cittadinanza come *titolarità* di un insieme di diritti.

Se le prime due possono essere considerate definizioni *sostanziali*, le altre due possono essere considerate definizioni *formali*. L'enfasi sulla partecipazione politica e sul senso di appartenenza, in altre parole, rimanda alla sostanza dell'essere cittadini, a quell'insieme di atteggiamenti e di comportamenti che connotano – o che dovrebbero connotare – ogni membro in senso pieno di una comunità. L'enfasi sullo status di cittadino o sulla titolarità di un insieme di diritti, invece, rimanda alla forma dell'essere cittadini, vale a dire ai meccanismi che garantiscono l'attribuzione della cittadinanza o alla dotazione di diritti che consegue a tale attribuzione.

Nella definizione di Marshall sono dunque presenti differenti dimensioni della cittadinanza. A non essere presenti, tuttavia, sono le tensioni che attraversano queste dimensioni. Nell'ottica di Marshall, le dimensioni formali e le dimensioni sostanziali sembrano coesistere in perfetta armonia. O meglio, le seconde sembrano essere il presupposto, logico e storico, delle prime: il senso di appartenenza si alimenta attraverso la partecipazione – manifestata, nello specifico, dalla lotta per ottenere certi diritti ; diritti che costituiscono, appunto, il risultato della pratica dell'appartenenza e che sono implicati dal conseguimento dello status giuridico di cittadino.

Nonostante l'apparente armonia, però, non sempre le dimensioni della cittadinanza coesistono. Un dato soggetto, se considerato attraverso il parametro costituito da una di queste dimensioni – ad esempio, il senso di appartenenza soggettivamente esperito –, può essere riconosciuto come un cittadino; se considerato invece attraverso il parametro costituito da un'altra dimensione – magari il possesso dello status formale –, può non essere più riconosciuto come tale. In altre parole, il fatto che un dato soggetto rientri in una delle dimensioni della cittadinanza non significa che rientri anche nelle altre: la partecipazione alla vita comunitaria non dà, di per sé, accesso ai diritti di cittadinanza; il sentirsi parte della comunità non dà automaticamente accesso alla condizione giuridica di cittadino. In questo senso, allora, le dimensioni della cittadinanza stanno tra loro in un rapporto di reciproca tensione<sup>12</sup>: a volte coesistono ma altre volte si contrappongono.

Tra le tensioni che alimentano dall'interno la cittadinanza, la più evidente contrappone le dimensioni formali alle dimensioni sostanziali. È presente, in

<sup>12</sup> Sulla tensione tra le differenti dimensioni della cittadinanza si rimanda a Gargiulo 2008a.



altre parole, una contrapposizione tra la cittadinanza intesa come *modalità di appartenenza formale* e la cittadinanza intesa come *modalità di appartenenza sostanziale*. La parola “appartenenza”, in questo senso, assume un significato diverso a seconda che sia riferita ai cittadini o ai non cittadini: per i primi, può significare sì un sentimento di attaccamento e lealtà, forse anche un impegno attivo nella vita pubblica, ma significa soprattutto uno specifico riconoscimento giuridico; per i secondi, può significare anche un sentimento di attaccamento e di lealtà, forse addirittura un impegno attivo nella vita pubblica<sup>13</sup>, ma non significa certo un riconoscimento formale equiparabile allo status giuridico di cittadino.

La tensione tra appartenenza formale e appartenenza sostanziale rivela un aspetto di estrema importanza: il divario, netto e forse incolmabile, tra la condizione di cittadino *de jure* e la condizione di cittadino *de facto*. Ponendo l'accento su tale questione, infatti, emerge con particolare evidenza, e con notevole ambiguità, la portata *prescrittiva* della cittadinanza, l'idea di *dover essere* che le è connaturata: ogni individuo è tenuto a fare propri determinati atteggiamenti e a mettere in atto specifici comportamenti. E qui, a predominare, sono le dimensioni sostanziali della cittadinanza. Ma la portata prescrittiva della cittadinanza sostanziale perde buona parte della sua forza quando si scontra con un ostacolo invalicabile: la “cogenza normativa” della cittadinanza formale, vale a dire la facoltà di decidere chi è cittadino, e chi invece non lo è, *a prescindere* dagli atteggiamenti e dai comportamenti effettivamente manifestati e attuati. E qui, a ribadire la propria predominanza – e a ribadire la propria specifica portata prescrittiva – sono le dimensioni formali della cittadinanza, in quanto lo status di cittadino è attribuito sulla base del possesso di requisiti – spesso indipendenti dalla volontà degli individui direttamente interessati (come ad esempio l'essere nati in un certo luogo) o comunque da questi difficilmente controllabili (come ad esempio gli anni di residenza legale all'interno di un dato paese) – completamente differenti da quelli proposti a livello sostanziale. La cittadinanza, insomma, da un lato, prescrive specifici modelli di atteggiamento e di comportamento, veicolando così un'idea ben precisa di cittadino in senso sostanziale, un'idea che potrebbe essere definita *morale*; dall'altro, attribuisce lo status di cittadino in senso formale *indipendentemente* dalla conformità dei singoli a questi modelli.

Se si vuole interpretare la cittadinanza come un'istituzione *materiale*<sup>14</sup>, allora, è necessario considerarne simultaneamente le dimensioni formali e le dimensioni sostanziali. Soltanto in questo modo è possibile catturare la comples-

<sup>13</sup> Sulla partecipazione politica degli immigrati, in forma individuale o associata, cfr. Caponio 2006, Cinalli, Giugno e Nai 2010 e Pilati 2010.

<sup>14</sup> Un richiamo a considerare la cittadinanza in senso materiale è presente in Baglioni 2009.

sità di un'istituzione che, nel continuo processo di riproduzione e al contempo di trasformazione delle condizioni materiali di vita degli individui, fornisce loro non soltanto una veste formale, ma anche un *habitus* mentale e un sistema di coordinate valoriali e comportamentali. In altre parole, la materialità della cittadinanza è data *tanto* dal suo essere uno status giuridico, *quanto* dal suo essere un modo di percepire, nonché di tradurre in pratiche politiche, il senso di appartenenza a una comunità. Inoltre, e più precisamente, la materialità della cittadinanza è data dal rapporto di continua – e forse insanabile – tensione tra le sue dimensioni.

Questa tensione, come abbiamo visto fin qui, contrappone in maniera evidente le dimensioni formali e le dimensioni sostanziali della cittadinanza. A volte, però, pone in una relazione oppositiva anche le due dimensioni formali: lo status giuridico di cittadino, in alcune circostanze, non è sufficiente per avere accesso ai diritti di cittadinanza. La condizione di detenuto è l'esemplificazione più evidente di queste circostanze. Alcuni individui che si trovano in tale condizione, infatti, ai sensi dell'articolo 28 del Codice penale sono privati, almeno temporaneamente, dei diritti politici, nonostante non siano privati dello status formale di cittadino. In questo caso, lo scollamento tra le due dimensioni formali avviene *di diritto*: la legge prevede la sospensione di alcuni diritti a cittadini che si trovano nella condizione di detenuti.

Ma altre condizioni, seppur in maniera meno visibile, rendono manifesto lo scollamento tra la cittadinanza intesa come status giuridico e la cittadinanza intesa come titolarità di un insieme di diritti. È il caso, ad esempio, della condizione di "barbone" o di soggetto senza fissa dimora. A soggetti che si trovano in questa condizione accade talvolta che, pur essendo riconosciuto formalmente lo status di cittadino, siano negati alcuni diritti giuridicamente associati a tale status. In questo caso, la negazione avviene attraverso un percorso meno diretto rispetto a quello evidenziato nel caso dei detenuti: i diritti in oggetto non sono negati in maniera esplicita bensì come conseguenza dell'introduzione di vincoli giuridici al riconoscimento formale dello status di residente. Anche per i soggetti senza fissa dimora, dunque, l'esclusione da determinati "diritti di cittadinanza" – definibili come tali perché coesenziali allo status giuridico di cittadino – non avviene a causa di un'interpretazione strumentale delle norme in materia ma attraverso la produzione di specifiche norme. Il campo entro cui si collocano queste norme, però, non è quello pubblicistico della cittadinanza, bensì quello privatistico della *residenza*. A differenza di un detenuto, infatti, un soggetto senza fissa dimora è privato di alcuni diritti, tra cui il diritto di voto, nel momento in cui gli viene negata l'iscrizione nei registri anagrafici – vale a dire la *residenza formale*, come vedremo nel prossimo paragrafo – presso il Comune in cui di fatto vive. Tale negazione avviene spesso attraverso norme – come le Ordinanze comunali – poste a un livello inferiore rispetto a quelle che disciplinano la cittadinanza.

Ciò che negli ultimi anni sta accadendo intorno alla residenza, più in generale, è emblematico di una tendenza che va oltre la cittadinanza e i rapporti tra le sue dimensioni: lo scollamento tra uno status a cui dovrebbero corrispondere certi diritti e la titolarità effettiva degli stessi caratterizza anche altre condizioni giuridiche, e non soltanto la cittadinanza. Basti pensare, a riguardo, alla condizione giuridica di cittadino straniero regolarmente soggiornante. Per un individuo che si trova in questa condizione, come vedremo tra breve, il concreto esercizio di alcuni diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione passa attraverso l'iscrizione nei registri anagrafici del comune di residenza. Ecco allora che se un'ordinanza comunale interviene per impedire, o comunque per ostacolare, questa iscrizione, l'accesso ai diritti è formalmente, prima ancora che sostanzialmente, negato. Anche in questo caso, dunque, la negazione di diritti la cui titolarità è legata a una certa condizione giuridica avviene attraverso le norme che disciplinano l'iscrizione nei registri anagrafici. Ed è su queste norme, pertanto, che bisogna focalizzare l'attenzione.

### ***Tra forma e sostanza: la residenza e le sue dimensioni***

Nell'ordinamento giuridico italiano, la nozione di “residenza” è definita dall'articolo 43 del Codice Civile<sup>15</sup>: «La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale». Lo stesso articolo definisce anche un'altra nozione, quella di domicilio: «il domicilio di una persona è nel luogo in cui ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi».

Nel linguaggio comune, tuttavia, “domicilio” e “residenza” non sono termini nettamente distinti. La tendenza a considerarli equivalenti è filtrata all'interno del senso comune proprio dal campo del diritto, attraverso il processo di codificazione delle norme giuridiche: il *Code Napoleon* del 1804 – modello ispiratore di molte esperienze successive di codificazione civile negli stati europei e in quelli latinoamericani – ha identificato il domicilio quale unico luogo di relazione tra l'individuo e lo spazio, assorbendo al suo interno la nozione di residenza (Morozzo della Rocca 2003: 1014). È però con il primo codice civile del Regno d'Italia, emanato nel 1865, che la distinzione tra residenza e domicilio viene sancita e riconosciuta: «la persona, talvolta, ha la sede dei suoi affari in un luogo diverso dalla sede dei suoi affetti» (*Ibidem*). Tale distinzione è stata poi ripresa dal codice attualmente vigente.

<sup>15</sup> Per esclusione, da questa norma è ricavata la nozione giuridica di “dimora”, distinta dalla residenza in ragione della sua natura di sede non abituale ma occasionale, temporanea, di una persona (Morozzo della Rocca 2003: 1013)

La nozione giuridica di residenza è nata per effetto di un processo di “gemmazione” che ha coinvolto la nozione di domicilio: questa nozione, in origine unitaria, composta dall’elemento materiale del dimorare e dall’elemento spirituale dell’aver stabilito in un dato luogo la sede dei propri affari e interessi, si è smembrata in due concetti differenti, dei quali il primo ha conservato il nome iniziale mentre il secondo ha acquistato il nome di residenza (cfr. Dinelli 2010: 651). Il domicilio, per come è concepito attualmente, è dunque un’entità la cui definizione prescinde dalla stabile presenza fisica della persona in un certo luogo e si incentra, piuttosto, sul considerare tale luogo, da parte di quella stessa persona, il centro dei propri interessi patrimoniali e personali; la residenza, viceversa, è un’entità essenzialmente fisica, la cui definizione, di fatto, coincide con il «dimorare» in un luogo, trattenendosi abitualmente – attraverso cioè una serie di comportamenti ripetuti<sup>16</sup>, tali da renderne socialmente prevedibile la prosecuzione – in esso (*Ivi*: 651-652).

Nel campo del diritto, si ritiene comunemente che tanto il domicilio quanto la residenza si compongano di un elemento oggettivo – dato dall’insistenza di una persona in uno specifico luogo dello spazio – e di un elemento volontaristico – dato invece dalla decisione della persona di voler utilizzare quel luogo a fini di domicilio o a fini di residenza: «non basterà a dire questa è la mia residenza o il mio domicilio, ma occorrerà che alla volontà dichiarata corrisponda un fatto, una consuetudine di vita in un luogo. D’altra parte, il fatto materiale di trovarsi a vivere in un luogo deve essere espressione di una scelta del soggetto di fissare in quel luogo la sua residenza o il suo domicilio» (Morozzo della Rocca 2003: 1014).

La centralità dell’elemento soggettivo – dell’intenzionalità – nel caso della residenza appare tuttavia discutibile, come è stato recentemente rilevato: «l’accertamento dell’abitudine a dimorare in un luogo è di per sé sufficiente a fondare la sussistenza della residenza, senza che a ciò possa esser d’ostacolo una contraria volontà del soggetto – anche espressa in modo esplicito – o addirittura la sua convinzione di risiedere altrove» (Dinelli 2010: 653). In altre parole, se la volontà di un soggetto è un elemento importante nel qualificare come abituale la sua presenza in un dato luogo, la mancanza di tale volontà non è, di per sé, un elemento in grado di escludere la residenza dello stesso nel medesimo luogo se le sue abitudini di vita rivelano, di fatto e contrariamente alle intenzioni soggettive, l’effettività della dimora (*Ibidem*). La residenza, dunque, coerentemente con l’orientamento giurisprudenziale in materia, si carat-

<sup>16</sup> Affinché la residenza possa considerarsi acquisita, tuttavia, non è necessario che la successione di comportamenti conformi si sia già verificata; piuttosto, è sufficiente accertare che la persona richiedente abbia fissato la propria dimora in un posto con l’intenzione – desumibile da vari elementi – di stabilirvisi in modo non temporaneo (cfr. Dinelli 2010: 652).

terizza come una *res facti*, vale a dire come una situazione basata sulla presenza stabile di un soggetto in un determinato luogo; una situazione, per converso, scarsamente influenzabile dall'atteggiamento e dalle intenzioni dello stesso, a meno che tale atteggiamento e tali intenzioni non si traducano in una serie di consuetudini comportamentali evidenti (*Ivi*: 654).

Oltre al ruolo della dimensione intenzionale, un'altra importante differenza sembra sussistere tra la residenza e il domicilio: il secondo costituisce il luogo di imputazione di posizioni giuridiche soggettive prevalentemente *patrimoniali*, il centro degli affari *economici* di una persona; mentre la prima sembra coincidere con il luogo degli *affetti familiari* di un individuo, con il centro dei suoi bisogni *elementari ed esistenziali* (cfr. Morozzo della Rocca 2003: 1015).

Questa differenza, però, tende a scomparire quando le dimensioni degli "affari" vengono a coincidere «con le preoccupazioni della mera sussistenza» (*Ibidem*). In tal caso, infatti, il domicilio assume i caratteri esistenziali e non esclusivamente patrimoniali della residenza, tanto da diventare – per i poveri, quindi, e non per gli abbienti – «l'ultimo (l'unico) luogo di propria appartenenza per chi non può più vantare alcun titolo di proprietà privata» (*Ibidem*). Per individui che non hanno un luogo specifico in cui abitare, per i senza fissa dimora e i "barboni", il domicilio viene dunque assorbito dalla residenza.

Se si considerano complessivamente le condizioni materiali della vita di un individuo, e non soltanto gli aspetti puramente patrimoniali ed economici della stessa, risulta chiaro allora come sia la residenza, e non il domicilio, la nozione centrale nel rendere conto del rapporto tra una persona e il territorio in cui questa, di fatto, trascorre la propria esistenza. E la centralità della residenza si fa ancora più evidente quando tale nozione deve tradursi in uno specifico atto amministrativo: l'*iscrizione nei registri anagrafici*. Con questo atto, il riconoscimento *formale* della condizione di residente ha definitivamente luogo. Prima di questo atto, viceversa, le condizioni previste dalla legge affinché sussista la residenza, pur se soddisfatte da un dato soggetto, possono anche non tradursi in un riconoscimento effettivo.

L'art. 43 del codice civile, dunque, non definisce del tutto la residenza da un punto di vista *formale*. Al suo interno, sono individuate delle condizioni relative alla abitudine del contesto materiale di vita che *potrebbero* tradursi in un riconoscimento formale, vale a dire nell'iscrizione anagrafica<sup>17</sup>. Ma la traduzione effettiva delle condizioni individuate dall'art. 43 è affidata ad altre norme, le quali, regolando le procedure di iscrizione nei registri anagrafici,

<sup>17</sup> Come abbiamo visto poco fa, nel caso di soggetti senza fissa dimora, le due condizioni coincidono. L'iscrizione nei registri anagrafici, infatti, normalmente incentrata sulla residenza, nel caso di persone senza fissa dimora è fondata invece sul domicilio: per queste persone, il secondo è di fatto assorbito dalla prima.

permettono una «definizione operativa» della residenza, trasformando così questa nozione in uno status formale. In virtù di tali norme, tuttavia, un soggetto che sembra soddisfare le condizioni previste dal codice civile può anche essere escluso dall'iscrizione anagrafica.

Anche per la residenza, così come per la cittadinanza, è presente allora uno scollamento tra dimensioni sostanziali e dimensioni formali. Residente, di fatto, è colui che è stabilmente presente all'interno di un certo luogo, di una data area; ma residente, in un senso più specifico, è colui che è *formalmente* registrato come tale. La residenza formale, in altre parole, si concretizza nell'atto dell'iscrizione nei registri anagrafici. È dato che questa iscrizione può anche non avvenire, contrariamente alle intenzioni dei soggetti che ne fanno richiesta, la tensione si fa evidente.

Rispetto alla cittadinanza, tuttavia, la residenza presenta una peculiarità. Nell'ambito della cittadinanza, la tensione tra le dimensioni formali e le dimensioni sostanziali coinvolge – almeno per ciò che riguarda gli stranieri regolarmente presenti sul territorio –, su un versante, una condizione di diritto (quella di cittadino), e sull'altro versante, una condizione di fatto a cui corrispondono *differenti* condizioni di diritto alternative alla cittadinanza: cittadino comunitario, cittadino extracomunitario, apolide, rifugiato, richiedente asilo. Un soggetto escluso dalla condizione formale di cittadino ma che sente di esser parte della comunità in cui di fatto vive, partecipando anche alle sue attività, non trova, in questo senso, un riconoscimento giuridico unitario della sua condizione: può sentirsi parte della comunità e partecipare attivamente ad alcuni aspetti della sua vita sociale, politica, economica e culturale essendo riconosciuto giuridicamente attraverso *uno* tra *molteplici* status. Nell'ambito della residenza, invece, la tensione coinvolge – per ciò che concerne i cittadini italiani e gli stranieri regolarmente soggiornanti –, a un estremo, una condizione di diritto (quella di iscritto nei registri anagrafici), e all'altro estremo, una condizione di fatto a cui corrisponde un'unica condizione di diritto: quella di residente giuridicamente riconosciuto<sup>18</sup>. Un individuo, e non necessariamente un cittadino, che vive stabilmente all'interno di un dato territorio trova dunque un riconoscimento unitario della sua presenza nella nozione di residente formulata nell'ambito del codice civile.

<sup>18</sup> In realtà, come abbiamo già visto, il codice civile, definendo la residenza in maniera distinta dal domicilio, individua, accanto a quella del residente, la figura del domiciliato. In questo senso, dunque, sarebbe più corretto parlare di due condizioni di diritto, non di una. Quella del domiciliato, tuttavia, è una figura meno rilevante nella prospettiva di una residenza sostanziale. Proprio per questa ragione si è scelto di privilegiare la figura del residente come condizione di diritto che va a definire la condizione di fatto in cui si trova chi dimora abitualmente all'interno di un dato territorio.

La minor frammentazione della residenza rispetto alla cittadinanza potrebbe far pensare a una distanza meno accentuata tra le sue dimensioni formali e le sue dimensioni sostanziali. Che le cose non stiano proprio così, tuttavia, risulta immediatamente evidente se si presta attenzione a un dibattito sorto in ambito giuridico in merito alla distinzione tra *residenza civile* – definita appunto dall'art. 43 del codice civile – e *residenza anagrafica* – disciplinata invece dalla legge 1228/1954, dal d.p.r. 223/1989. I sostenitori di tale distinzione<sup>19</sup> affermano che la residenza anagrafica si fonda su presupposti diversi da quelli sottesi alla residenza civilistica. Nello specifico, «il problema centrale della residenza anagrafica è rappresentato dal suo aspetto formale, stante che la forma è *ad substantiam*, per cui solo la presenza dell'atto amministrativo ne determina la sussistenza; all'incontro, la residenza civilistica è rappresentata da *facta concludentiae* non rappresentabili da un atto e, quindi, da una fattualità storicizzata» (Coscia 2006: 836). Ma soprattutto, al centro della distinzione tra le due residenze vi è un'altra distinzione giuridica: quella tra *diritto soggettivo* e *interesse legittimo*. Chi sostiene la tesi secondo cui la residenza anagrafica debba essere distinta dalla residenza civilistica ritiene che la prima si configuri come un interesse legittimo e non come un diritto soggettivo. In altre parole, «una cosa è il *diritto soggettivo* del soggetto a fissare la propria 'residenza' (così come recita la Costituzione) in ogni parte del territorio nazionale, ma un'altra è quella relativa ad un *diritto soggettivo affievolito* che, a partire dal punto in cui esiste la possibilità che su tale diritto incida legittimamente un potere esterno, si trasforma in *interesse legittimo* che investe completamente il concetto di 'residenza anagrafica'» (Castaldi 2004: 531). Il diritto alla libera circolazione e al soggiorno, definito come primario e assoluto dall'art. 16 della Costituzione, si troverebbe, in questa prospettiva, a fare i conti con la normativa anagrafica: così considerato, tale diritto tenderebbe a «condizionarsi», in quanto «per ritornare ad essere pieno ha bisogno di essere 'integrato' dei due elementi fondamentali che permeano il concetto di '*residenza anagrafica*'», ossia «l'elemento oggettivo, inteso come '*stabile permanenza*' nel territorio comunale; l'elemento soggettivo, inteso come '*volontà di rimanervi*'» (*Ibidem*). E dato che l'accertamento in merito alla sussistenza di tali elementi è affidato all'ufficiale d'anagrafe, «il quale ha poteri discrezionali di valutazione degli elementi posti a fondamento della richiesta» (Coscia 2006: 837), ne risulterebbe confermata la differenza tra le due residenze: «per la formazione dell'atto amministrativo di iscrizione della residenza l'accertamento della P.A. opera *ex ante* l'iscrizione stessa, mentre nella residenza civilistica la situazione è sempre dedotta dall'interessato o da chi abbia interesse e può contestarsi solo con un giudizio *ex post*» (*Ibidem*).

<sup>19</sup> Tra questi, cfr. in particolare Castaldi 2004, Coscia 2006 e Panozzo 2006.

*La residenza: promesse e rischi di uno status “nella crisi”*

La distinzione tra residenza formale e residenza sostanziale, dunque, secondo alcuni giuristi non sussisterebbe soltanto di fatto ma anche di diritto: in sintesi, la prima (la residenza civilistica) andrebbe distinta dalla seconda (la residenza anagrafica) perché il legame tra alcuni diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione e l'atto amministrativo dell'iscrizione nei registri dell'anagrafe sarebbe mancante. La mancanza di questo legame, inoltre, renderebbe *legittima* l'indipendenza tra le due: la residenza anagrafica, alla luce di queste considerazioni, *non dovrebbe* essere considerata un diritto.

L'argomento qui riportato, tuttavia, oltre a essere politicamente pericoloso – come vedremo tra breve – è giuridicamente discutibile. Tra la funzione anagrafica e alcuni diritti fondamentali della persona<sup>20</sup>, e non soltanto del cittadino, corre infatti un legame molto stretto. Nello specifico, è evidente il nesso tra l'iscrizione anagrafica e: l'art. 2 della Costituzione, che sancisce il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo, anche nel suo essere membro di formazioni sociali, in quanto il rifiuto della residenza anagrafica comporta l'esclusione, non solo giuridica, di un soggetto dalla partecipazione comunitaria; l'art. 14 Cost., che sancisce l'invulnerabilità e il rispetto del domicilio, e più in generale della vita privata, proteggendo gli individui da provvedimenti arbitrari della Pubblica amministrazione; l'art. 16 Cost. – in precedenza richiamato –, che afferma la libertà di movimento e di circolazione dell'individuo, comprendendo senza dubbio la libertà di residenza, di domicilio e di dimora; l'art. 32 Cost., tramite il quale viene sancito il diritto alla salute dei cittadini e della collettività, poiché l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale – istituzione che costituisce l'attuazione più diretta di tale diritto – è vincolata alla residenza (cfr. Morozzo della Rocca 2003: 1018-1020). La presenza di un legame così stretto tra l'iscrizione anagrafica e alcuni diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione qualifica dunque la residenza anagrafica come un diritto soggettivo perfetto (cfr. *ivi*: 1020), «un diritto soggettivo indegradabile, autonomamente azionabile davanti al giudice ordinario» (Dinelli 2010: 674).

E veniamo alla pericolosità politica a cui sopra si è accennato. L'argomento secondo cui la residenza anagrafica andrebbe distinta dalla residenza civilistica, non configurandosi come un diritto soggettivo, fornisce una evidente legittimazione agli atteggiamenti apertamente escludenti manifestati da alcuni gruppi politici, fortemente radicati a livello territoriale, in aree specifiche del

<sup>20</sup> L'iscrizione anagrafica, inoltre, è un criterio di accesso alla cittadinanza: la legge 91/1992 stabilisce, per le differenti categorie di stranieri, differenti periodi di residenza legale per poter ottenere la cittadinanza.



paese. Il caso di Cittadella riportato all'inizio di questo contributo è particolarmente emblematico di un simile atteggiamento: gli operatori anagrafici, su esplicita indicazione dei Sindaci, esigono, ai fini dell'iscrizione, documentazioni non richieste dalla legge<sup>21</sup>, realizzando così una vera e propria selezione delle persone ritenute "meritevoli" di risiedere presso il proprio Comune. E questa selezione, a volte, avviene non soltanto di fatto ma anche di diritto, in virtù di norme locali – le Ordinanze comunali – che violano apertamente le norme dello stato<sup>22</sup>. Il senso di queste Ordinanze, e più in generale di tutti i provvedimenti orientati ad autorizzare i Sindaci e i poteri locali a negare la residenza a cittadini stranieri anche se regolarmente soggiornanti, può essere sinteticamente e grossolanamente riassunto nel seguente modo: al potere dello stato di decidere chi possa stare dentro i propri confini e chi debba invece starne fuori, si aggiunge un altro potere, esercitato questa volta dalle amministrazioni locali, quello di decidere chi possa risiedere all'interno di una porzione specifica del territorio statale e chi, viceversa, non sia autorizzato a farlo.

Il potere di cui i Sindaci si autoinvestono, però, è un potere che, secondo la legge, non spetterebbe loro: quelli collegati all'anagrafe permangono interessi di pertinenza statale, nonostante siano i Comuni a essere incaricati delle funzio-

<sup>21</sup> Successivamente all'Ordinanza di Cittadella qui menzionata, alcuni articoli delle norme che regolavano l'iscrizione anagrafica sono stati modificati. Nello specifico, la legge 94/2009 ha introdotto delle modifiche tanto in relazione al criterio di iscrizione incentrato sulla residenza quanto in relazione a quello incentrato sul domicilio. Nello specifico, per ciò che concerne il primo criterio, l'art. 1 co. 18 della legge 94/2009 aggiunge, dopo il co. 1 dell'art. 1 della legge 1128/1954, un co. 2 che introduce, in caso di iscrizione e di richiesta di variazione anagrafica, una «verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie»; mentre, per ciò che concerne il secondo criterio, la stessa legge prevede due innovazioni: l'art. 3 co. 38 introduce l'obbligo, a partire dalle nuove iscrizioni, di fornire «gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio»; mentre il co. 39 dello stesso articolo prevede l'istituzione di un Registro nazionale delle persone senza fissa dimora presso il Ministero dell'interno (cfr. Mariani: 79-80). Nonostante i cambiamenti introdotti, comunque, i criteri contenuti nella normativa nazionale rimangono differenti, e meno restrittivi, di quelli contenuti nell'Ordinanza di Cittadella. Ciò non significa, però, che le modifiche apportate dalla normativa non mettano a rischio l'iscrizione anagrafica di alcune categorie di soggetti, e nello specifico delle popolazioni nomadi e *rom*, ostacolando, di conseguenza, i Comuni nella compilazione degli elenchi dei giovani tenuti all'adempimento dell'obbligo scolastico; compilazione che avviene proprio sulla base delle risultanze anagrafiche (cfr. Dinelli 2010: 691).

<sup>22</sup> La Corte costituzionale, con la sentenza n. 115 del 4 aprile 2011, ha abrogato l'art. 6 del Decreto-legge 92/2008, ossia la norma del cosiddetto «pacchetto sicurezza» che attribuiva più poteri ai Sindaci, riconoscendo così l'illegittimità di molte delle Ordinanze comunali emanate negli ultimi anni. In precedenza, nel corso del 2002, il TAR della Lombardia aveva annullato numerose ordinanze comunali che prendevano psunto da quella di Cittadella.

ni anagrafiche; nell'esercizio di queste, di conseguenza, il sindaco agisce come «ufficiale del governo», come organo dell'amministrazione statale, e non come soggetto politico autonomo (cfr. Morozzo della Rocca 2003: 1018). In quanto ufficiale del governo, inoltre, il sindaco è gerarchicamente subordinato al Prefetto (cfr. *ibid.*). Per questa ragione, nel momento in cui decidono di introdurre specifici vincoli all'iscrizione anagrafica, i Sindaci, pur rivestendo in materia – secondo la legge – un ruolo *tecnico*, scelgono autonomamente di assumere un ruolo *politico*.

La trasformazione di un ruolo tecnico in un ruolo politico ha lo scopo deliberato di interrompere il processo di costruzione delle cittadinanze locali; forse perché tale processo potrebbe portare alla costruzione di cittadinanze più inclusive di quella statutale, ponendosi così a favore di soggetti che, normalmente, sono da questa esclusi. La maggiore inclusività delle cittadinanze locali, infatti, potrebbe tradursi, in primo luogo, nell'allentamento, per non dire nella ricomposizione, della tensione tra dimensioni formali e dimensioni sostanziali. La tensione che, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, tiene disgiunte le differenti dimensioni della cittadinanza e, sulla falsariga di queste, le differenti dimensioni della residenza, potrebbe, a livello locale, essere allentata, se non del tutto annullata: a questo livello, uno straniero residente, attraverso una partecipazione più diretta alla vita collettiva – e nello specifico alla vita politica –, potrebbe trovare, nello status di “cittadino locale”, un riconoscimento formale della propria condizione di soggetto che sente di essere membro in senso pieno di una comunità. In secondo luogo, la maggiore inclusività delle cittadinanze locali potrebbe tradursi in una relazione più stretta tra la dimensione formale del riconoscimento giuridico e la dimensione, altrettanto formale, della titolarità dei diritti associati a tale riconoscimento. È mediante l'iscrizione anagrafica, infatti, che uno straniero regolarmente soggiornante sul territorio italiano può avere accesso ai diritti che la legge associa al suo status.

Più in generale, a livello locale la differenza tra cittadini e non cittadini nella titolarità e nel concreto esercizio di alcuni diritti potrebbe ridursi, fino quasi a scomparire. Basti pensare al diritto all'assistenza sociale che, con la legge 328 del 2000, diventa prerogativa, allo stesso modo, dei membri in senso formale della comunità statutale e dei non membri che soggiornano regolarmente all'interno del suo territorio.

Ma, tra cittadini e non cittadini, potrebbe anche venirsi a creare una differenza di senso contrario. I secondi – nella misura in cui sono residenti – possono infatti, in alcuni casi, trovarsi in una condizione di vantaggio rispetto ai primi. Con la sentenza n. 432/2005, ad esempio, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima una norma regionale lombarda (legge regionale n. 1/2002 *Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale*) che richiedeva come requisito per l'accesso al diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico e di linea – diritto riconosciuto alle persone totalmente invalide

per cause civili –, oltre alla residenza anche la cittadinanza italiana. Questa sentenza, da un lato, «mostra come possa esservi una parziale divaricazione tra la comunità statale e quella regionale, di modo che l'estraneità di un soggetto rispetto alla prima non incide necessariamente sulla sua appartenenza alla seconda», e dall'altro, «afferma che non è illegittima la scelta regionale di destinare determinate provvidenze sociali ad esclusivo vantaggio dei propri residenti, senza che sia neppure necessario supportare una simile decisione con ulteriori considerazioni legate ad obiettive differenze di condizione tra questi soggetti e coloro che risiedono altrove» (Dinelli 2010: 699-700). La residenza, a prescindere dalla cittadinanza, diventa dunque il criterio di accesso a determinati diritti, lo spartiacque tra chi ne è titolare e chi non è titolare: un italiano non residente nella regione Lombardia è escluso dal beneficio previsto dalla norma; mentre uno straniero residente ne è incluso. La tendenza qui emersa è confermata dall'Ordinanza n. 32/2008 emessa dalla Corte costituzionale, nella quale si dichiara inammissibile, per manifesta infondatezza, la questione di legittimità, sollevata dal Tar di Milano, in merito alla legge regionale Lombardia n. 7/2005, che ha introdotto il requisito di cinque anni di residenza e di svolgimento di attività lavorativa nel Comune per l'accesso alle Case Popolari. In questo caso, l'effetto della decisione della Corte è il seguente: un italiano residente da meno di cinque anni è escluso da un beneficio di cui può invece fruire uno straniero residente da un numero superiore di anni<sup>23</sup>.

### *Per concludere*

I casi riportati nelle pagine precedenti evidenziano in maniera piuttosto chiara le tensioni a cui è sottoposta la residenza, ed evidenziano anche le promesse e i rischi che contraddistinguono l'ascesa di questo status. La residenza, intesa come una forma di cittadinanza locale – regionale, in alcuni casi, direttamente comunale, in altri –, costituisce senza dubbio, come è emerso dagli esempi appena riportati, uno status tramite il quale un non-cittadino può migliorare le proprie condizioni materiali di vita. Ma la residenza, ancora di più, costituisce per uno straniero la via d'accesso a molti diritti. Per questa ragione negare la residenza significa negare, o comunque rendere difficilmente accessibili, alcuni diritti fondamentali: il diritto all'assistenza sanitaria, il diritto all'assistenza sociale, il diritto all'istruzione.

<sup>23</sup> In questo caso, paradossalmente, si verifica «una sorta di discriminazione 'alla rovescia' dei cittadini italiani rispetto ai cittadini stranieri, il che permette di apprezzare come l'appartenenza alla comunità statale e l'appartenenza alla comunità regionale scorrano su binari paralleli non interamente sovrapponibili» (Ivi: 706).

Ed ecco allora che la residenza, da via d'accesso, può facilmente trasformarsi in un ostacolo all'inclusione effettiva e al pieno riconoscimento. In uno scenario come quello italiano, caratterizzato da una crisi che fa da preludio alla formazione di atteggiamenti rivendicativi e rancorosi nei confronti non dei primi, ma degli ultimi (Revelli 2010), il conflitto sulla residenza sembra rivelare la presenza di forme di localismo particolarmente insidiose, che si traducono spesso in una vera e propria «persecuzione burocratica nel tempo della paura» (Morozzo della Rocca 2003), attuata da politici locali che, aggirando le leggi statuali, si autoinvestono di un potere senza dubbio illegittimo ma, non per questo, privo di effetti sociali disgreganti.

### Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. (2010), *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia Come e perché*, il Saggiatore, Milano.
- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza. Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Baubock R. (1994), *Transnational Citizenship*, Edward Elgar, Aldershot.
- Bettin Lattes G. (2002), *Le forme della cittadinanza*, in Id. (a cura di), *Mutamenti in Europa. Lezioni di Sociologia*, Monduzzi, Bologna.
- Busso S. (2007), *Basi informative e politiche di integrazione per gli immigrati*, in «Stato e mercato», 81 (3): 441-473.
- Campo G. (2007), *Cittadella e dintorni*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», VII (4): 63-69.
- Caponio T. (2006), *Associazionismo straniero e politiche per gli immigrati. Dinamiche di esclusione e partecipazione a livello locale*, in «Impresa Sociale», 75 (2): 23-55.
- Castaldi M. (2004), *La residenza e la residenza anagrafica: la necessità di un reale chiarimento sulla portata dei concetti e sulla loro corretta applicazione in ambito anagrafico*, in «Lo stato civile italiano», C (8): 530-535.
- Cinalli M., Giugni M. e Nai A. (2010), *La partecipazione politica e la protesta degli immigrati. Una comparazione del ruolo delle opportunità politiche in nove città europee*, in «Rivista italiana di scienza politica», XL (3): 397-421.
- Coscia A. (2006), *L'abitudine della dimora (residenza) tra atto amministrativo e negozio unilatero privatistico*, in «Lo stato civile italiano», CII (11): 836-837.
- Dinelli F. (2010), *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in «Diritto Amministrativo», XVIII (3): 639-708.
- Gargiulo E. (2008a), *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Gargiulo E. (2008b), *Verso una "cittadinanza locale"? La frammentazione della cittadinanza sociale tra sfera sovranazionale e welfare regionale* presentato in occasione del convegno ESPAnet Italia dal titolo «Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo», disponibile all'indirizzo [http://www.espanet-italia.net/conferenza2008/p\\_session7.php](http://www.espanet-italia.net/conferenza2008/p_session7.php).

- Gorlani M. (2006), *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto "pesa" la residenza regionale?*, in «Le Regioni», XXXIV (2-3): 345-362.
- Hammar T. (1989), *State, Nation and Dual Citizenship*, in Brubaker W.R., (a cura di), *Immigration and The Politics of Citizenship in Europe and North America*, University press of America, Lanham.
- Lippolis V. (1994), *La cittadinanza europea*, Bologna, il Mulino.
- Mariani F. (2010), *Iscrizione anagrafica e domiciliazione: un breve confronto tra le istanze di sicurezza italiane e le esigenze di coesione sociale francesi*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», XII (1): 78-97.
- Morozzo della Rocca P. (2003), *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in «Il diritto di famiglia e delle persone», XXXII (4): 1013-1048.
- Morozzo della Rocca P. (2006), *I diritti anagrafici degli stranieri*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», VI (1): 54-71.
- Paggi M. (2007), *Il ricorso gerarchico contro l'Ordinanza del Sindaco di Cittadella (PD)*, <<http://www.meltingpot.org/articolo11747.html>> (12/07).
- Panozzo R. (2006), *Residenza e anagrafe della popolazione tra passato (remoto), presente (prevalentemente giurisprudenziale) e futuro (necessariamente normativo)*, CII (8-9): 592-687.
- Picchio M. (2008), *Cittadinanza, conflitto sociale e normatività. Una lettura di Marshall*, in De Simone A. (a cura di), *Paradigmi e fatti normativi. Tra etica, diritto e politica*, Perugia, Morlacchi, pp. 321-366.
- Pilati K. (2010), *Disuguaglianze strutturali e partecipazione politica degli immigrati filippini, egiziani ed ecuadoriani a Milano*, in «Polis», XXIV (2): 257-285.
- Revelli M. (2010), *Poveri, noi*, Torino, Einaudi.
- Soysal Y.N. (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago University Press, Chicago.
- Tradardi S. (2002), *Le associazioni di cittadini stranieri in Italia*, in «Affari sociali internazionali», XXX (3): 53-60.
- Zanfrini L. (2007), *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Zincone G. (a cura di) (2006), *Familismo legale. Come (non) diventare cittadini*, Laterza, Roma-Bari.

